

Controversias en torno a la terminalidad educativa y la empleabilidad de mujeres destinatarias de programas sociales: virajes de gestión en torno al programa Hacemos Futuro ¹

María Andrea Voria *

María Eugenia Míguez **

¹ Este estudio se enmarca dentro del proyecto PDTS CIN CONICET (PDTS 591) “Políticas públicas en contexto de marginaciones sociales. Una aproximación al análisis de las capacidades estatales y la equidad de género en la región metropolitana”, dirigido por la Dra. Laura Pautassi con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

* Docente titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador (UESA). Investigadora Adscripta en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA).

** Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Investigadora Adscripta en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Código de referato: SP.270.XLVII/19

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2019.47.05>



STUDIA POLITICÆ



Número 47 otoño 2019 – pág. 129-167

Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

Resumen

En este artículo nos proponemos indagar las controversias en torno a la terminalidad educativa y la empleabilidad en programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), en particular el ex Programa Ingreso Social con Trabajo –Argentina Trabaja– (PRIST-AT) (2009-2018) y su línea programática Ellas Hacen (EH) (2013-2018), unificados desde febrero del 2018 bajo el programa Hacemos Futuro (HF). El objetivo del artículo consiste en problematizar, desde una perspectiva de género, la terminalidad educativa y la empleabilidad en las mujeres destinatarias, especialmente en el “período bisagra” entre el fin de la gestión kirchnerista y los primeros años de gobierno de la Alianza Cambiemos.

El corpus de análisis se basó en la revisión de fuentes secundarias (normativa, informes de gestión y pedidos de informes); fuentes primarias a partir de entrevistas en profundidad a cuadros intermedios del MDS y el desarrollo de dos grupos focales con mujeres titulares del ex AT como de EH, en los distritos de Tigre y San Fernando de la Provincia de Buenos Aires, durante 2017 y 2018.

Los resultados que hemos, provisoriamente, alcanzado dejan planteadas una serie de controversias relativas al peso diferencial que adquieren entre uno y otro programa (AT-EH), como entre una y otra gestión del MDS, los componentes de terminalidad educativa y empleabilidad sobre las titulares, y sus implicancias en términos de reconocimiento social, responsabilidades de cuidado e integridad frente a la problemática de la violencia de género.

Palabras clave: programas sociales – terminalidad educativa – empleabilidad – virajes de gestión – cuidado – violencia de género

Abstract

In this article we propose to investigate the controversies about educational terminality and employability in social programs of the Ministry of Social Development of the Nation (MSD), particularly, the ex “*Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja*” (PRIST-AT) (2009-2018) and its operational guideline “*Ellas Hacen*” (2013-2018), unified under the program *Hacemos Futuro* (HF) since February 2018. The objective of this article consists of putting into question, from a gender perspective, the educational terminality and employability in women receiving, specially, during the hinge period between the ending of the Kirchnerist government and the first years of the *Alianza Cambiemos* government.

The corpus of the exploration is based on the revision of secondary sources (rules, management reports and reporting orders); primary sources (in-depth interviews to middle management personnel of the

MDS, and two focus groups of women receiving of the mentioned social programs ex-AT and EH, in Tigre and San Fernando neighborhoods, Province of Buenos Aires), during 2017 and 2018.

The provisionally results we obtained raise an issue about a chain of controversies related to the different weight that acquire, between one and the other program (AT-EH) as well between one and the other management ministry, the components of educational terminality and employability on the women receiving and its specific consequences in social recognition, care responsibilities, and dignity in cases of gender violence.

Keywords: social programs – educational terminality – employability – management changes – care – gender violence

I. Introducción

A principios del siglo XXI y como consecuencia de la crisis de las políticas neoliberales en la Argentina, comienzan a generarse políticas públicas de nuevo cuño, prácticas sociales novedosas y –también– nuevos interrogantes en torno a las responsabilidades del Estado y la sociedad civil frente a las problemáticas sociales (Castronovo, 2013). Las consecuencias de los procesos de reforma del Estado y de aplicación de las políticas derivadas del modelo neoliberal, características de los años 90, han sido similares en casi todos los países de la región, en términos de primacía del sector financiero en la economía, polarización social, profundización de la pobreza y crecimiento del desempleo, entre otras (Feldfeber y Gluz, 2011). Podríamos caracterizar el período posterior, que va desde 2003 al 2015, en Argentina como posneoliberalismo (Sader, 2008; Ceceña, 2008), en tanto proyecto político que propone, como principio fundante y como propuesta operativa “el crecimiento con inclusión social” y reposiciona al Estado en su lugar de centralidad en el conjunto de las relaciones sociales, económicas y políticas. En este sentido, si bien durante dicho período (2003-2015) las políticas sociales recuperan su impronta promocional e integral, al menos discursivamente, cabe preguntarnos si la matriz protectora aludida se encuentra atravesada por las obligaciones estatales en el campo de los derechos humanos, o –simplemente– ha avanzado en términos de cobertura, aunque sin considerar los demás estándares, entre ellos, la equidad de género (Pautassi, 2015). Hacia fines del 2015, cambia la

gestión política en Argentina² y, dada la orientación del nuevo gobierno, los interrogantes vinculados a las políticas sociales se reactualizan.

Así, este artículo propone recuperar los programas sociales vinculados a la inclusión social y educativa, con alguna incidencia sobre el bienestar y la integridad de las mujeres de sectores vulnerados que se encuentran fuera del mercado de trabajo formal, en particular el ex Argentina Trabaja (AT) y Ellas Hacen (EH), y analizar sus modificaciones en relación a la terminalidad educativa y la empleabilidad, en el marco de los virajes de gestión en el MDS³. El corpus de análisis se basa en un trabajo de campo desarrollado entre 2017 y 2018, que incluyó la revisión de fuentes secundarias (normativa, informes de gestión y pedidos de informes) y fuentes primarias, basadas en entrevistas en profundidad a cuadros intermedios del MDS⁴, vinculados a los programas en estudio, así como el desarrollo de dos grupos focales, con titulares tanto del ex EH como de AT, en los distritos de Tigre y San Fernando de la Provincia de Buenos Aires. De este modo, la propuesta de este artículo busca desarmar la visión monolítica del Estado como actor social unívoco y unísono, a partir del análisis del discurso feminista postestructural (Baxter, 2003), con el propósito de analizar las sintonías y disonancias entre ambos actores clave de la política, que –permanentemente– se ven interpelados/as unos/as por otros/as.

Pensar al Estado desde una perspectiva de género, a través de una serie de políticas implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) desde 2009 hasta la actualidad, nos enfrenta a una serie de desafíos e in-

² La Alianza Cambiemos compuesta por la Propuesta Republicana (PRO), partido fundado por Mauricio Macri en 2005, y por una combinación de políticos de larga data (provenientes de las fuerzas tradicionales de derecha, del peronismo y del radicalismo) y por nuevos políticos que provienen del mundo de los negocios y de las ONGs, utiliza durante la campaña electoral de 2015, ciertos bienes colectivos instituidos durante el kirchnerismo tales como la Asignación Universal por Hijo (AUH) (VOMMARO, 2016).

³ El programa se impulsa desde la Secretaría de Economía Social bajo la órbita de la Subsecretaría de Políticas Integradoras, actualmente Dirección Nacional de Políticas Integradoras.

⁴ “El funcionariado intermedio del MDS incluye agentes del nivel central con posiciones de dirección media (directores y coordinadores de programas) y agentes no jerárquicos (técnicos rasos o facilitadores) pertenecientes a los equipos de implementación de políticas...” (PERELMITER, 2016, p. 27).

terrogantes, en especial cuando lo que se pone en juego es la autonomía y la integridad de mujeres de sectores vulnerados. Si bien, como veremos, ha habido *intentos de* respuestas estatales de distintas intensidades a estas problemáticas sociales, que afectan con crudeza históricamente a las mujeres, su abordaje ha sido –al menos– errático en términos de derechos humanos (Voria, 2019). En otras palabras, si bien las políticas públicas del MDS de los últimos diez años han tenido cierta incidencia sobre la autonomía y/o la integridad de las mujeres de sectores vulnerados, a la vez exponen una serie de fragilidades institucionales que reafirman las brechas de género, tanto a nivel de la participación desigual de las mujeres en el mercado de trabajo, como de la desigual distribución del cuidado (Borderías y Carrasco, 1994; Torns, 2007, 2008; Pautassi, 2007; Durán, 2012; Rico y Segovia, 2017; Rodríguez Enríquez, 2012). Esta tendencia se ha visto acentuada durante los virajes de gestión donde, a partir de finales de 2015, se fueron produciendo, de manera progresiva, una serie de ajustes discursivos y normativos (algunos con mayor formalidad que otros), tanto en la política general del MDS, como en los programas estudiados, que hizo que el “período bisagra”⁵ se extendiera hasta enero de 2018, con la creación –finalmente– del programa Hacemos Futuro.

II. Programas sociales en transición: normas y discursos en tensión

Reflexionar acerca de la creación del programa Hacemos Futuro, a inicios de 2018, en el marco de la cartera del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) y su impacto, en especial sobre las destinatarias, requiere contextualizar brevemente los programas que lo antecedieron y sus fundamentos, principalmente el AT y EH.

Para ello, nos remontamos a inicios de la gestión kirchnerista (2003-2015), donde se impulsó una línea de política social a cargo, principalmente del MDS, destinada a sectores débilmente integrados al mercado

⁵ Esta noción la presentan Arcidiácono y Bermúdez (2018) para caracterizar la transición de la gestión kirchnerista a la de la Alianza Cambiemos. Según las autoras, pueden encontrarse líneas de continuidad con respecto a la administración previa, pero a la vez rupturas en áreas sectoriales de la política social (como, por ejemplo, el campo educativo), donde se discontinuaron líneas programáticas o se dieron cambios más disruptivos respecto de la etapa anterior (ARCIDIÁCONO y BERMÚDEZ, 2018c).

de trabajo formal que, por un lado, se alineaba a los llamados Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI), y por el otro, retomaba, discursivamente, el ideario de la economía social, con el propósito de promover la inclusión social con trabajo.⁶

De este modo, a partir de 2003, con la asunción del presidente Néstor Kirchner y de Alicia Kirchner al frente del MDS, se produjeron ciertos giros discursivos respecto de la concepción de las políticas asistenciales: la “militancia social” se opuso al gerencialismo propio de los años noventa; la “territorialidad”, en lugar de la tecnocracia de “escritorio”, lo que implicó el desarrollo de una estructura burocrática propia a nivel local; y el trabajo como la “mejor” política social, que se opone a los programas focalizados previos, como a los vigentes de transferencia de ingresos (Perelmiter, 2016).

Así, en marzo de 2006, se anunció la creación del Seguro de Capacitación y Empleo (SCYE), en el marco del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sus destinatarios/as eran los/as receptores/as del Plan Jefas y Jefes, considerados/as “empleables” o en vías de serlo. Para aquellos/as considerados/as “inempleables” –especialmente las mujeres con cargas familiares– se creó el Plan Familias⁷. Las implicancias en términos de género de este plan fueron significativas: mujeres consideradas como “inempleables” y confinadas al ámbito doméstico fueron desplazadas de los programas de empleo subsidiado, cuya condición exigía una contraprestación laboral (Calvi y Zibecchi, 2006).

⁶ Previo a la gestión de Néstor Kirchner (2003-2007), entre las políticas surgidas en el marco de la crisis económica y social que atravesó Argentina alrededor de 2001, cabe destacar el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), el cual supuso un punto de inflexión en términos de las implicancias que las contraprestaciones laborales tuvieron para las mujeres. Si bien al inicio la contraprestación se daba muchas veces en ámbitos que reforzaban el rol cuidador de las mujeres (comedores, guarderías, limpieza, entre otras), supuso –al mismo tiempo– para ellas la “salida” del ámbito doméstico, con un claro impacto sobre las relaciones familiares. A su vez, produjo tensiones ante la falta de disponibilidad de recursos y servicios para atender a sus responsabilidades de cuidado, para las que no se habían pensado alternativas desde la intervención política (PAUTASSI, ARCIDIÁCONO y STRASCHNOY, 2014).

⁷ Dicho plan consistía en una transferencia monetaria, cuyas titulares eran las mujeres. El monto de la prestación se ajustaba en virtud de la cantidad de niños/as (hasta un máximo de 5 hijos/as) y estaba sujeta al cumplimiento de controles de salud, a la concurrencia escolar de los/as niños/as y a la participación en actividades de promoción familiar y comunitaria.

Por último, la implementación, en 2009 de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)⁸, si bien reúne características prototípicas de los PTCI que venían implementándose en la región, el salto cualitativo estuvo dado por su incorporación a la “seguridad social no contributiva”, al insertarse institucionalmente en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y caracterizarse por su inscripción abierta permanente, el aumento regular de la transferencia y la equiparación de los montos entre los dos tipos de Asignaciones (AUH y AAFP) (Arcidiácono, 2017). Cabe señalar, a su vez, que si bien la AUH privilegia como titular de la prestación a las madres, lo cual –en cierto grado– fortalece su autonomía, el fundamento de dicho “privilegio” radica en asignar (y controlar) las responsabilidades de cuidado sobre sus hijos/as, lo cual supone un cuestionable sesgo de género, con un bajo efecto desfamiliarizador (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013).

A su vez, en los últimos años en Argentina, se impulsó una línea de política social destinada a sectores débilmente integrados al mercado formal de trabajo que retomaba –discursivamente– el ideario de la economía social y que estaba dirigida a promover la inclusión social con trabajo de población vulnerada, a través de acciones emprendidas desde el MDS. En este marco, en 2009 se lanza el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT) (Resolución 3182/09)⁹, el cual “se constituyó en un ejemplo de envergadura que haciendo uso de las cooperativas creadas bajo programas sociales, combina principios cercanos al “capital humano”, nociones restrictivas de economía social, lógicas propias de transferencias de dinero a familias y prácticas próximas al trabajo asalariado” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015: 3).

Dicho programa nace como una transferencia monetaria destinada a desocupados/as sin ingresos formales o prestaciones jubilatorias y excluidos de otros programas sociales. En contrapartida, los/as trabajadores/as,

⁸ La AUH constituye una transferencia que le corresponde a las/os hijas/os de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. En caso de que ambos padres cumplan con los requisitos, se privilegia como titular de la prestación, a la madre.

⁹ “El “Programa de Ingreso Social con Trabajo” tendrá por objetivo fundamental la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores.” (Res. 3182/09).

agrupados en cooperativas, debían participar de la realización de alguna obra de infraestructura de baja o de mediana complejidad en barrios populares. A la vez, los/as perceptores/as del programa podían gozar de ciertos beneficios sociales, tales como el descuento jubilatorio, monotributo social y el acceso a una cobertura de salud, lo que involucraba una mejora adicional de las condiciones de trabajo respecto de las intervenciones previas. Experiencias como ésta nacen, según Salvia (2011), con la proliferación de sectores no incluidos en los procesos de modernización, fenómeno propio del desarrollo de economías periféricas, en que las actividades que generan empleo conviven con actividades de baja productividad y albergan el subempleo o actividades laborales de subsistencia.

Por su parte, el Programa EH es creado en 2013 (Resolución N° 2176/13 MDS)¹⁰ como una segunda etapa del PRIST-AT, dirigido a mujeres desocupadas con tres o más hijos/as menores de 18 años y/o discapacitados/as que perciben Asignación Universal por Hijo/a; residentes en villas de emergencia, asentamientos o barrios de extrema vulnerabilidad; jefas de hogares monoparentales así como a mujeres que se encuentran en situaciones de violencia de género. Requería de las destinatarias que se organizaran en cooperativas de trabajo, que completaran estudios primarios o secundarios, según correspondiera; se capacitaran en oficios o producción y aplicaran los conocimientos en prácticas de mejoras de su hábitat.

Si bien la formulación del programa supone un cierto giro respecto a los PTCL, como en términos de género –se focaliza en mujeres en situación de vulnerabilidad social, orientada a la capacitación y el acceso al trabajo digno, a través del desarrollo de cooperativas de trabajo, que favorezcan su inserción en el mundo laboral, así como el reconocimiento como sujetos de derecho y el fortalecimiento de su autonomía personal–, ese giro pronto se fue desdibujando en tanto que no se logró alcanzar la etapa de desarrollo de cooperativas de trabajo durante la gestión anterior, que lo-

¹⁰ “Establécese como objetivo primordial de la presente norma, la inclusión social de mujeres Jefas de Hogar monoparentales desocupadas, que perciban la Asignación Universal por Hijo, preferentemente con tres (3) o más hijos a cargo, menores de 18 años o discapacitados, o que sufran violencia de género, que vivan en barrios emergentes de extrema vulnerabilidad, que estén dispuestas a realizar en primer término, actividades de capacitación y terminalidad educativa de carácter obligatorio, que las habilite a realizar mejoras barriales y mejorar su calidad de vida.”. (Artículo 2)

graran consolidar dicho fortalecimiento (Voria, 2019). Esa tendencia se acentuó progresivamente a partir de la actual gestión, como analizaremos a partir del contenido de las distintas resoluciones. A su vez, el EH no previó una estrategia formal relativa al cuidado de sus hijos/as, con lo cual –de manera recurrente y sistemática– las políticas hacen caso omiso al tema de cuidados en tanto nudo crítico de la desigualdad de género (Gherardi, Martelotte, Pautassi, 2016; Arcidiácono y Bermúdez, 2018; Voria, en prensa).

A partir del 2015, los programas mencionados comienzan a sufrir modificaciones dada la impronta que la nueva gestión, Alianza Cambiemos, impulsa sobre ellos. El PRIST-AT modifica sus lineamientos básicos a través de la Resolución 592/16¹¹ del MDS, establece la formación y capacitación como eje vertebral del programa y se diferencia de lo planteado en la Resolución de creación del AT (3182/09)⁵ respecto a la inclusión social, a través de nuevos puestos de trabajo genuino, fundado en el trabajo organizado y comunitario. De acuerdo a este nuevo lineamiento, la formación redundante en la empleabilidad de los/as destinatarios/as. Aquí, podemos observar un cambio discursivo en relación a los ejes estructurantes del programa: del trabajo cooperativo planteado en sus orígenes a la capacitación como herramienta de empleabilidad.

Estas modificaciones serán reafirmadas en la Resolución 96/18¹² de creación del Programa “Hacemos Futuro”¹³, bajo la órbita actual de la Dirección Nacional de Políticas Integradoras, dependiente de la Secretaría de

¹¹ “El objetivo principal del presente Programa es brindar capacitación a través de cursos y prácticas de formación socioproductivas y tareas comunitarias a personas físicas en estado de vulnerabilidad social, como herramienta tendiente a mejorar su calidad de vida y su futura inserción laboral, a través de la enseñanza y realización de actividades que adicionalmente redunden en beneficio de toda la comunidad, así como la promoción del cuidado de la salud personal, familiar y comunitaria y de la infraestructura socio sanitaria, por lo que se promoverán acciones y capacitaciones tendientes a asegurar estos objetivos... A tal fin, se brindarán distintas capacitaciones, con miras a incrementar su empleabilidad fomentando la cultura del trabajo y su inclusión social”. (Res. 592/16)

¹² En el artículo 2 de la Res. 96/18, se establece como objetivo general “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social”.

¹³ Los lineamientos generales y acciones de este programa han sido aprobados mediante la Resolución N° 151/2018 de la Secretaría de Economía Social.

Economía Social del MDS. Este programa presenta dos novedades. Por un lado, se amplía de cierta manera, el espectro de titulares que incluye ahora a víctimas de trata de personas o explotación sexual y mujeres trans. La otra novedad radica en la relación del programa con el “Plan Empalme”¹⁴, dado que se establece que los/as titulares pueden ingresar al mercado formal de empleo y mantener su permanencia en el programa durante el primer año de la relación laboral. Dicha propuesta se aleja, en principio, de una concepción de economía social y solidaria y se acerca a la economía tradicional; fortalece el trabajo individual, en un contexto paradójicamente de contracción de la oferta de empleo formal (Ferrari Mango y Campana, 2018).

En este sentido, notamos un giro en relación a las condicionalidades del programa en términos del vínculo con el trabajo cooperativo y fomenta ahora la idea de trayectorias individuales, ancladas en “unidades productivas” y “unidades de capacitación”. Esto lo podemos observar a partir de la reconversión de los entes ejecutores del programa en unidades de capacitación, lo cual supone la pérdida de los espacios donde realizaban sus tareas sociocomunitarias y productivas (Ferrari Mango y Campana, 2018).

Todo ello queda consolidado en la Resolución 151/18⁹, que obliga a los/as titulares a cumplir con tres contraprestaciones: la actualización anual de datos, la terminalidad educativa obligatoria y la realización de actividades de formación integral y/o capacitación laboral¹⁵. En relación a la

¹⁴ En mayo de 2017, el Presidente Macri anunció la creación del “Programa Empalme”, con la finalidad de “implementar medidas de articulación, coordinación y continuidad entre las ayudas económicas estatales que perciben los participantes de programas nacionales de empleo y de desarrollo social y los estímulos económicos ofrecidos a los empleadores por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para la contratación de trabajadoras y trabajadores afectados por problemáticas de empleo” (Decreto N° 304/17). La página del Programa Empalme informa que “el Ministerio aporta durante dos años el monto del subsidio que percibían los beneficiarios como ayuda económica y el empleador completa lo que falta para alcanzar el sueldo del convenio colectivo de la actividad”. (Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empalme>)

¹⁵ “a) Educación formal obligatoria: El Programa define como obligatoria la terminalidad educativa primaria y secundaria. La autoridad de aplicación, en articulación con el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación y otros Ministerios y Secretarías Provinciales y/o Municipales, propiciará las diferentes instancias para que los titulares accedan y finalicen sus estudios primarios y/o secundarios.

b) Formación integral: Los titulares podrán optar por cursos, talleres o prácticas formativas de su preferencia en el marco de la oferta validada por la autoridad de aplicación, la cual será acorde con los objetivos del Programa”. (Res. 151/18)

Actualización Anual de Datos, la resolución indica que los/as destinatarios/as deberán presentarse en las dependencias designadas al efecto de brindar información sobre sus condiciones sociodemográficas, educativas y de acceso a la salud. En este punto, pudimos advertir que los lugares que los/as titulares poseían de referencia, tales como los Centros de Atención Local (CAL) o Centros de Referencia (CDR) dependientes del MDS en las jurisdicciones ya no cumplen esta función y trasladan por vía administrativa, la actualización de datos a las oficinas de la ANSES ¹⁶. Bajo este nuevo esquema institucional, desaparece la figura –hasta ese momento clave– de los/as referentes territoriales, en favor de canales virtuales de comunicación (tales como grupos de whatsapp, cajeros automáticos, etc.). En consecuencia, a nivel de los/as titulares se generan altos niveles de dispersión y se ve dificultada la articulación y su seguimiento (Ferrari Mango y Campana, 2018), lo cual atenta contra el propio programa, en la medida que, según las entrevistas a funcionarios/as de la actual gestión, un porcentaje considerable de ellos/as no completó, durante el primer período la actualización de datos correspondiente. Esto obligó a extender el período de actualización de datos ya que, concluido el plazo, se procedería a la baja de aquellos/as que no lo hubieran completado.

Frente a lo expuesto, nos preguntamos cómo repercuten estos virajes del programa, en particular, en las mujeres titulares, especialmente en torno a la terminalidad educativa y la empleabilidad. Nos interesa analizar los cambios y nuevas articulaciones que propone el programa “Hacemos Futuro”, en tanto prioriza la capacitación por sobre la “generación de puestos de trabajo genuinos” y convierte al programa en un subsidio para la empleabilidad, más que para el trabajo cooperativo. En lo que sigue nos preguntamos ¿cómo acceden los/as titulares a las propuestas educativas? ¿Cuáles son las modalidades que el sistema educativo ofrece para ellos/as? ¿De qué manera se articulan los Ministerios de Desarrollo Social, el de Educación de la Nación y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) en los territorios para garantizar el derecho social a la educación de los/as titulares? Para problematizar dichos interrogantes, haremos referencia a las voces de las mujeres destinatarias de los distritos de Tigre y San Fernando, en la Provincia de Buenos Aires.

¹⁶ En la página de Hacemos Futuro, podemos encontrar la siguiente información: Actualizar tus datos y presentar tus certificados en ANSES cada vez que te lo pidan. Podés sacar un turno llamando a la línea gratuita 130 o ingresando a www.anses.gob.ar, opción “Encuesta de Desarrollo Social”. (Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/hacemosfuturo>).

III. Terminalidad educativa en programas sociales: el caso del Plan FinEs

El PRIST-AT, incluida la línea programática EH, contó con distintas propuestas formativas, que incluyeron diplomaturas, capacitaciones y talleres ¹⁷; en especial, cobró vital importancia el componente de terminalidad de estudios obligatorios. Si bien para los/as titulares del AT fue un componente optativo, a partir del EH, dicho componente adquiere obligatoriedad y es este un punto central que retoma la nueva gestión de cara a la creación del programa HF.

En 2008 se pone en marcha en el territorio nacional, el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios “FinEs” ¹⁸, en el marco de la obligatoriedad de la educación secundaria, que establece la Ley de Edu-

¹⁷ A partir de 2013 se crean propuestas de formación destinadas a titulares de programas sociales. El Diploma de Extensión Universitaria de Operador Socioeducativo en Economía Social y Solidaria (DOSESS) fue una de ellas. Esta formación fue producto de la articulación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, el Ministerio de Educación de la Nación y las Universidades Nacionales de: Avellaneda, Moreno, Quilmes y San Martín. Cabe señalar que quienes participaron de esta diplomatura fueron los llamados “orientadores” de las cooperativas, es decir, la propuesta formativa no estaba destinada a todos/as los/as cooperativistas, sino a un grupo que se formaría en el marco de estos convenios. Todo ello representó un antecedente en términos formativos para el Ellas Hacen. El Ciclo Ellas Hacen - Ellas Saben fue impulsado por la Dirección Nacional de Formación de Cooperativas Protegidas –encargada del diseño, la ejecución y el monitoreo de las distintas líneas y acciones formativas– y buscó fortalecer la integralidad y sentidos comunes a los procesos formativos. En este contexto, el ciclo fue concebido desde un enfoque de educación popular, que pretendía incorporar la perspectiva de género en todo su desarrollo. Fue así que se promocionaron cursos, talleres y diplomaturas en convenio con distintos organismos gubernamentales, nacionales y locales, entre ellas: Diploma de Operador/a Social en Promoción de la Equidad y Prevención de las Violencias de Género (en coordinación con el Consejo Nacional de las Mujeres y la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP) y Diploma de Operador/a Social con orientación en Agroecología, Urbanismo, Hábitat Social y Producción e Intervención Cultural Popular (dirigida tanto al universo EH, como a los promotores de Pro huerta. Se trabajó en coordinación con el INTA). Además se han dictado cursos y talleres vinculados a la plomería, pintura y electricidad convenidos con universidades y sindicatos de construcción (UOCRA, entre otros). Cabe aclarar que todas las propuestas formativas podían realizarse con estudios secundarios incompletos, al acreditar que estaban finalizándolos a través del Plan FinEs 2.

¹⁸ Sus líneas de acción fueron aprobadas través de la Resolución N° 917/08 del Ministerio de Educación de la Nación y por la Resolución 66/08 del Consejo Federal de Educación.

cación Nacional, sancionada en el 2006 (N° 26.206). En la primera etapa conocida como FinEs 1 (año 2008), sus acciones estuvieron destinadas a dar respuesta a jóvenes y adultos/as que cursaron el último año de la educación secundaria como alumnos/as regulares y adeudaban materias sin haber alcanzado el título. La segunda etapa conocida como FinEs 2 (2009-2011), a jóvenes y adultos/as que no iniciaron o no completaron su educación primaria y/o secundaria (Lozano y Kurlat, 2014; Finnegan y Brunetto, 2014; Finnegan y Brunetto, 2015). De acuerdo con ello, se impulsa, en la Provincia de Buenos Aires el Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios y Vuelta a la Escuela, y dentro de este Plan Provincial, el Plan FinEs 2 comienza a tener mayor protagonismo. En 2010, a través de la Resolución Provincial 3520/10¹⁹, se establece que esta propuesta educativa comenzaría por los/as integrantes de las cooperativas en el marco del AT, con el objetivo de ofrecer a los/as trabajadores/as organizados/as la posibilidad de cursar y finalizar la Educación Secundaria.

Tal como plantea Finnegan y Brunetto (2014), “los inicios del Plan en la Provincia se ligan a la voluntad política de dar respuesta a la gran proporción detectada de cooperativistas de este Programa, con los niveles educativos obligatorios incompletos, que justificó que –inicialmente– estuviera restringido a estos sujetos, aunque –también– dirigido a integrantes de entidades gremiales” (p. 6). Ahora bien, ¿qué particularidades adquiere el plan FinEs como principal propuesta de terminalidad educativa dirigida a destinatarios/as de programas sociales?

Originalmente, en la Provincia de Buenos Aires el plan funcionaba en el marco de articulaciones entre el Estado y la sociedad civil. Estas articulaciones lograban que el Plan FinEs llegase a los/as personas de barrios populares, entre ellos/as titulares de programas sociales. Aparecían allí actores sociales llamados “referentes”, que pertenecían a movimientos sociales y/o políticos, religiosos, ONGs, sindicatos y organismos del sector público como el MDS, y que eran quienes realizaban la inscripción y el seguimiento de personas jóvenes y adultas dentro del plan. Entre otras

¹⁹ “A través de la Dirección General de Cultura y Educación, Subsecretaría de Educación y de la Dirección de Educación de Adultos, el Plan FinEs Primaria se viene implementando en la Provincia de Buenos Aires desde el 2009. En este marco se genera esta propuesta educativa a comenzar por lo integrantes de las Cooperativas en el marco de “Argentina Trabaja” con el objetivo de ofrecer a los trabajadores organizados la posibilidad de cursar y finalizar la Educación Secundaria” (Res. 3520/10).

tareas, los/as referentes armaban los listados y solicitaban la apertura de una sede o comisión a la Inspección de Adultos de su jurisdicción. La comisión de alumnos/as era la unidad más pequeña del plan, se insertaba en el marco de una sede, en la que podía haber una o más comisiones. Las organizaciones sociales proveían este espacio físico y su costo de mantenimiento. Estas sedes se constituían como *espacios en movimiento* (Míguez, 2018), conectados con otros espacios, fundamentalmente vinculados a organizaciones sociales: iglesias, ONG, sindicatos, merenderos, por nombrar algunos. Fue así que el Plan FinEs funcionó en escuelas, sociedades de fomento, clubes, merenderos, iglesias, fábricas, polos productivos y otros lugares de trabajo de las cooperativas.

La propuesta de FinEs 2S (secundaria) es de 3 años organizados cuatrimestralmente; el plan de estudios es el aprobado por la Resolución N° 6321/95 con orientación en Ciencias Sociales y Gestión y Administración. Los docentes son asignados por acto público²⁰. A partir de la Disposición 99/12²¹, se reconocía el trayecto educativo ya recorrido y aprobado de los jóvenes, adultos/as y se configuraba una tabla de correspondencias o equivalencias entre años aprobados de los diversos planes de estudio secundarios para el ingreso de estudiantes al Plan FinEs 2. Esto implicó un impacto para los grupos conformados a través de FinEs, dado que ingresaron estudiantes en distintos años, de acuerdo a las equivalencias aprobadas. Por su parte, la Resolución 444/12²² señala que “la modalidad es de carácter presencial y los alumnos asistirán dos días por semana”.

En el marco de los virajes de gestión, la primera resolución aprobada a inicios de la gestión Cambiemos por el Ministerio de Educación y Deportes, referente al Plan FinEs 2, fue la N° 178/16, que sostiene dar continuidad al “Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios —Fi-

²⁰ La designación de los docentes se realiza a través de las Jefaturas Distritales. Se solicita DNI, curriculum, título habilitante y una propuesta pedagógica elaborada a partir de una selección y adecuación de los contenidos presentes en la Res. 6321/95. Cada CENS (Centro de Educación de Nivel Secundario) referente será el responsable de emitir las certificaciones correspondientes. Las designaciones docentes son por cuatro meses con una retribución mensual correspondiente a horas cátedra de nivel medio. La Res. 115/16 establece la actual designación de docentes para el plan.

²¹ Actualmente, ha sido derogada por la Res. 114/16, que establece un nuevo sistema de equivalencias.

²² Esta es reemplazada por la Resolución 713/17 de la DGCyE, que establece que el Plan FinEs se extiende hasta el período 2016-2019 y agrega que los alumnos cursarán, como mínimo, tres veces por semana, es decir, se suma un día más de cursada.

nEs—” para el periodo 2016-2019. Para el caso de la Provincia de Buenos Aires, la continuidad la otorga la Resolución 713/17. Allí, el Director General de Cultura y Educación resuelve dar continuidad al Plan FinEs en la Provincia de Buenos Aires, en el marco del Plan de Finalización de Estudios Obligatorios. Dicha normativa marca tres modalidades: FinEs Trayecto Primaria, FinEs Trayecto Secundario y FinEs Deudores de materias. Además, dispone una carga horaria de 18 horas cátedra, es decir, tres días por semana para la línea Trayecto Secundario (esto quiere decir que se agrega un día más de cursada a la propuesta original) y un mínimo de 15 alumnos/as para la apertura de comisiones. También se sanciona la Resolución 114/16 que deja sin efecto la 99/12, vinculada al sistema de equivalencias, y la Resolución 115/16, que establece el marco reglamentario para el acceso y nombramiento de docentes tutores del Plan FinEs.

En lo que respecta al organigrama del MDS, este fue modificándose hasta crear, en 2017, la actualmente denominada Dirección de Formación Integral y Terminalidad Educativa. En palabras de una exfuncionaria de dicha Dirección:

“La estrategia de su coordinación es procurar facilitar la terminalidad educativa de los titulares. Destinar recursos humanos de la dirección no a todos los estudiantes de FinEs sino a los titulares”.

Previo a la resolución que establece la obligatoriedad del componente educativo para el Hacemos Futuro, sancionada en febrero del 2018 (Res. 151/18), el Secretario de Economía Social del MDS emite una nota donde adelanta que los/as titulares podrían optar por la terminalidad educativa y que contarían con dos días de cursada como parte de la contraprestación, el resto tendrían que continuar con el plan de actividades.

Mientras tanto, en la Provincia de Buenos Aires, la Circular Técnica N°1/18 de la Dirección de Jóvenes y Adultos/as, comunica a las autoridades educativas locales las condiciones de los programas sociales del MDS acerca de la Terminalidad Educativa. Dicha circular expresa que “en función de la población que componen los programas sociales resulta primordial que se les oriente sobre los diferentes planes de estudio y modalidades a fin de que la inscripción que efectúen responda adecuadamente a sus necesidades”²³, Y agrega “se informa que los destinatarios de progra-

²³ Las ofertas que propone esta dirección son: Primaria de Adultos, CENS, FinEs Trayecto Secundario, FinEs Deudores de Materias, Secundaria con Oficios, CEBAS, Educación a Distancia.

mas deberán presentar ante autoridades del Ministerio un “Formulario de Terminalidad Educativa (FOTE)”²⁴ para acreditar la regularidad de la cursada hasta tres veces al año.

La circular señala que se debe informar al/a la titular acerca de todas las propuestas educativas, planes de estudio y modalidades con el fin de que éstas se ajusten a sus necesidades. Esto indica que el Plan FinEs 2 se convierte en una propuesta más dentro de las ofertas educativas de la modalidad de jóvenes y adultos/as, ya no la prioritaria. Otra de las modificaciones que impulsa la Dirección de Adultos en la Provincia de Buenos Aires es una plataforma virtual denominada Adultos 3.0²⁵ para la inscripción de estudiantes. La Comunicación N° 2 del 2018 ratifica esta decisión ya que señala que, estas inscripciones se realizarán en las Bocas Únicas Distritales, CENS y demás lugares autorizados por la Coordinación Regional y la Inspección de la Modalidad. Establece una Ventanilla Única Digital y Bocas Únicas Distritales²⁶.

A través de los comunicados de la Dirección de Adultos de la Provincia de Buenos Aires, constatamos cierto viraje hacia la virtualidad. Tal como pudimos observar en el trabajo de campo, esta propuesta impacta sobre los/as titulares de programas sociales, dado que los lugares de referencia locales, dependientes del MDS (CAL y CDR), donde ellos/as solían inscribirse para terminalidad educativa y capacitaciones, ya no cumplen esa función de atención. De esta manera, es la Inspección de Adultos/as (dependiente de la Dirección General de Cultura y Educación de cada jurisdicción)

²⁴ Dicho formulario contiene una “Sección 1” que deberá ser completada para aquellos que se inscribieron y se encuentran cursando con regularidad y una “Sección 2” para los que se presenten a inscribirse fuera de las fechas del calendario oficial y no puedan comenzar en el cuatrimestre en curso”. El FOTE es un formulario que presentarán los/as titulares del Programa en la unidad educativa que corresponda y, luego, entregarán en ANSES para certificar su cumplimiento.

²⁵ En el portal oficial de la Provincia de Buenos Aires (ABC), figura lo siguiente: “Adultos 3.0 es una plataforma web simple y al alcance de todos, en donde los interesados encontrarán *las distintas ofertas de la Modalidad* que se llevan a cabo en cada distrito. Allí podrán realizar su preinscripción online en la Ventanilla Única Digital (VUD), accediendo a través del sitio ventanilla.educacionadultos.com.ar”.

²⁶ “las denominadas Boca Única Distrital (BUD) son espacios de atención y orientación al público en general y para los trámites de matriculación personal, ubicadas en los centros de atención de la Educación de Adultos, con horario fijo y ampliado para orientar a los mayores de 18 años con respecto a toda la oferta educativa de la modalidad que se desarrolla en su localidad de residencia.” (Disponible en <http://abc.gov.ar/> FinEs-trayecto-secundaria).

dicción) quien, únicamente, supervisa las inscripciones y el funcionamiento del Plan FinEs en el territorio y deja de lado el trabajo de articulación interministerial y con las organizaciones civiles, sociales, políticas. En este sentido, es la misma Inspección quien determina un lugar que funciona como Boca Única Distrital donde los/as estudiantes, entre ellos los/as titulares, podrán inscribirse individualmente, o podrán hacerlo virtualmente y opta por todas las opciones de terminalidad educativa que ofrece la modalidad de jóvenes y adultos. Una vez inscriptos/as —en el caso de los/as titulares de programas y si adquirieron vacante—, deberán llevar el “Formulario de Terminalidad Educativa (FOTE)” a ANSES para su control.

III.I. Aportes para la lectura de datos en clave comparada

Reviste cierto interés analizar, en clave comparada y desde una perspectiva de género, las dos líneas, AT y EH, que anteceden al programa HF, a partir de la información disponible producida por el propio MDS (2015). Para ello, es fundamental considerar un mínimo de indicadores sensibles al género, relativos a: la participación de las mujeres en cada programa, la tasa de dependencia²⁷, el perfil etario de los grupos familiares, el máximo nivel educativo alcanzado al momento del ingreso a cada programa, el máximo nivel educativo alcanzado a principios de 2015 y el máximo nivel alcanzado de los miembros del hogar menores de edad.

A inicios de 2015, el PRIST-AT contaba con un total de 218.870 titulares (varones y mujeres y la línea EH —específicamente— contaba con un total de 92.424 mujeres (MDS, 2015a, 2015b). Mientras que en el caso del EH, el total de las destinatarias fueron mujeres, en lo que respecta al AT, dicho programa contaba para 2015, con un 58 % de mujeres y un 42 % de varones (MDS, 2015a, 2015b).

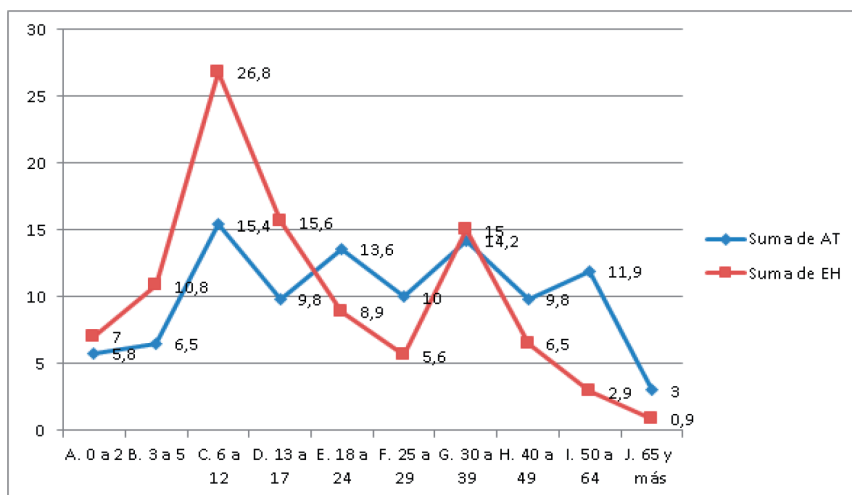
En lo que refiere a la composición de los hogares de los/as titulares de ambos programas, nos interesa particularmente atender a la tasa de dependencia diferencial entre uno y otro, para considerar —luego— el peso diferencial de la demanda de servicios y/o dispositivos de cuidado de sus titulares. En el caso del EH, cuya condicionalidad principal de acceso suponía que las titulares fueran jefas de hogar y tuvieran tres o más hijos/as a cargo, nos encontramos con una tasa de dependencia del 3,5; es decir

²⁷ La tasa de dependencia refiere a los miembros inactivos del hogar sobre los activos.

que, por cada titular hay más de tres personas promedio en el hogar, que dependen económicamente de ellas. En cambio, la tasa de dependencia de las cooperativas del AT, donde participan tanto hombres como mujeres, y donde no hubo requisitos respecto al número de hijos/as al momento del ingreso, es de 1,9. Comparativamente, podemos observar –entonces– que la tasa de dependencia de los hogares de las titulares del EH es bastante superior a los hogares de cooperativas mixtas, lo cual le imprime a cada programa, un peso diferencial a las demandas de cuidado de sus titulares (Voria, 2019). Incluso, vale aclarar que un 13,5 % de titulares del EH tienen hijos/as con alguna discapacidad (MDS, 2015a, 2015b).

Teniendo algo más claro comparativamente el perfil de la conformación familiar de los hogares de los/as titulares de ambos programas, es interesante detenernos respecto al perfil etario de los miembros de sus hogares:

Gráfico 1: Perfil etario de los miembros del hogar de titulares de los programas AT y EH



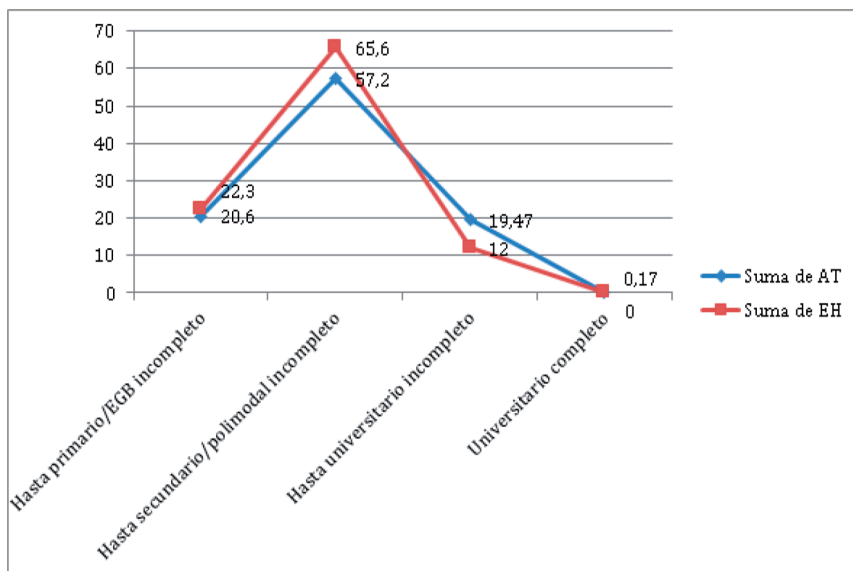
Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes del MDS (2015a, 2015b).

El trazado de este gráfico, que debe leerse complementariamente con la información relativa a la tasa de dependencia diferencial entre AT y EH, nos advierte –principalmente– sobre el peso relativo de los/as niños/as menores de edad, en especial entre las edades de 6 a 12, los cuales representan el 15,4 % en el caso de titulares del AT, mientras que ese porcenta-

je asciende al 26,8 en el caso del EH. De manera que, mientras los hogares de los/as titulares del AT cuentan con una distribución etaria de sus miembros bastante homogénea, en el caso del EH, los hogares tienen una marcada proporción de niños/as pequeños/as, evidentemente con altas demandas de cuidado.

Respecto a la cuestión de la terminalidad educativa, nos interesa tomar en consideración el máximo nivel educativo alcanzado por los/as titulares al momento del ingreso a cada uno de los programas:

Gráfico 2: Máximo nivel educativo alcanzado por titulares al momento de ingresar a los programas AT y EH



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes del MDS (2015a, 2015b).

Según podemos observar, respecto al nivel educativo de los/as titulares al momento del ingreso al programa (2009 para el AT y 2013 para el EH), el 78 % de titulares (de ambos sexos) del AT no había completado la escolaridad formal, mientras que dicho porcentaje, en el caso del EH, ascendía a –prácticamente– el 90 % (87,9 %) de las titulares.

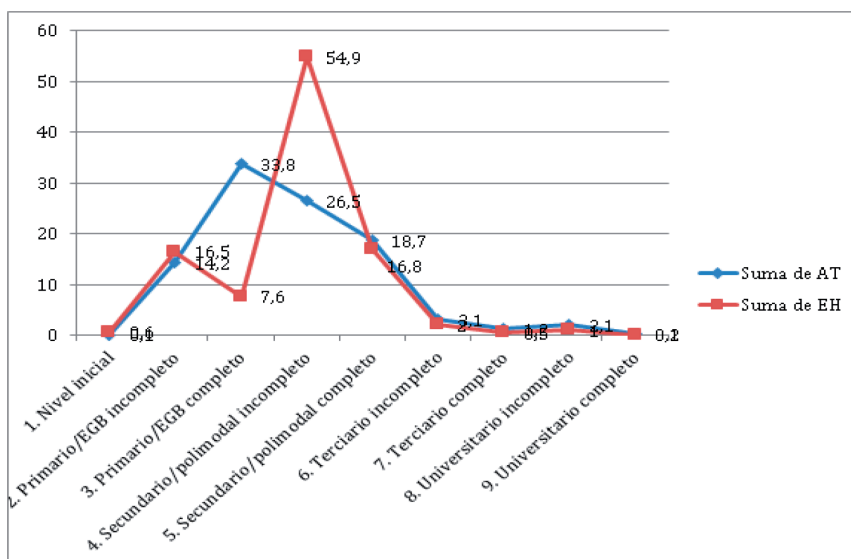
Si bien las trayectorias del gráfico anterior guardan cierta coherencia entre un programa y otro, es en el nivel “hasta universitario incompleto” que se produce un punto de inflexión en la traza entre ambos, donde un porcentaje

mayor de titulares del AT (19,47 %) alcanzó este nivel previo al inicio al programa, en comparación con el EH (12 %). De manera que el AT, al momento del inicio, presenta un mejor perfil del nivel educativo de sus titulares (hombres y mujeres), en comparación con el perfil de las titulares del EH.

Frente a este diagnóstico respecto al perfil diferencial de titulares de cada programa, el gráfico que sigue a continuación reviste cierta importancia en tanto que —como pudimos comprobar a partir de las entrevistas con personal técnico y (ex)funcionarios/as del MDS— resultó ser la información clave sobre la que se basó la nueva gestión de la cartera del MDS, bajo la gestión de la Alianza Cambiemos, para realizar los ajustes respecto a la cuestión del carácter optativo / obligatorio del componente de terminalidad educativa.

En comparación con el gráfico anterior, en el que la trayectoria de ambos programas guardaba cierta armonía respecto al máximo nivel educativo alcanzado al momento del ingreso a cada uno de los programas, la ilustración que sigue a continuación nos ofrece información respecto al máximo nivel educativo alcanzado por sus titulares a inicios de 2015.

Gráfico 3: Máximo nivel educativo alcanzado de titulares de los programas AT y EH a comienzos de 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes del MDS (2015a, 2015b).

Como podemos ver, esta ilustración presenta un trazado mucho más complejo, cuyo sentido varía en dos puntos clave: En primer lugar, mientras el porcentaje de titulares del EH con nivel primario / EGB completo no alcanza el 8 %, en el caso del AT, dicho porcentaje trepa al 33,8 %. En segundo lugar, en el nivel secundario/polimodal incompleto las titulares del EH (54,9 %) superan por más del doble a los/as titulares del AT (26,5 %). Estos porcentajes dan cuenta, para inicios de 2015, del peso relativo del componente de obligatoriedad de la terminalidad educativa para la línea programática EH, que logra mejorar ampliamente el perfil educativo de sus titulares, sobre todo si lo comparamos con el AT.

Una cuestión no menor refiere al máximo nivel educativo alcanzado de los miembros menores de edad de los hogares de uno y otro programa. Allí se puede ver, para comienzos de 2015, que ambas líneas guardan cierta coherencia con respecto a este indicador. En primer lugar, en lo que refiere a los/as niños/as entre 6 y 12 años, en lo que respecta a hogares de titulares del AT, un 82 % alcanza el nivel de primaria / EGB incompleta, mientras que dicho porcentaje asciende levemente al 88,4 % para el EH. En segundo lugar, entre los/as niños/as de entre 13 y 17 años de familias de titulares del AT, un 85,5 % alcanza el nivel de secundario / polimodal incompleto, mientras que un 88,4 % lo hace en el caso del EH.

Evidentemente, estos últimos datos dan cuenta para ambos programas, por un lado, de la relevancia del componente de terminalidad educativa a nivel del desarrollo de capacidades educativas en los miembros del grupo familiar; así como, por el otro, del peso de la condicionalidad educativa relativa a la AUH (Arcidiácono, 2017; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). Sin embargo, el carácter optativo u obligatorio ofrece, según los datos, oportunidades distintas en lo que refiere a sus titulares. Este diagnóstico, como veremos, resultó clave para la gestión de la actual Secretaría de Economía Social del MDS, a la hora de unificar los programas AT, EH y Desde el Barrio en el programa Hacemos Futuro. Según los datos disponibles para comienzos de 2018, el Programa Hacemos Futuro afecta a 261.805 titulares, de los/as cuales el 78 % son mujeres. A su vez, del total de titulares, el 62,5 % (163.842) corresponde al ex AT; el 30,5 % (80.389) al ex EH y el 7 % (17.574) al ex programa Desde el Barrio²⁸.

²⁸ Disponible en: Ministerio de Desarrollo Social, Noticia de fecha 28/02/18, <https://www.desarrollosocial.gob.ar/noticias/hacemosfuturo>

IV. Virajes en torno a la terminalidad educativa y la empleabilidad en clave de género

En este apartado, nos proponemos retomar las implicancias en términos de género, respecto a los virajes de gestión de las políticas del MDS seleccionadas en lo que refiere al carácter optativo / obligatorio del componente educativo, y del trabajo cooperativo y la empleabilidad. Entendemos ambos componentes de las políticas sociales como una ecuación que varía de acuerdo a los pesos relativos que cada uno asume. Las variaciones que dicha ecuación arroja como resultado para cada uno de los programas adquiere, como veremos, implicancias de género específicas, que exceden a los programas e impactan sobre el fortalecimiento / debilitamiento de los espacios de socialización y colectivización de las destinatarias.

A pesar de lo escurridizo del concepto de empleabilidad, sabemos que, a partir de la década de los noventa, los programas destinados a la formación de trabajadores/as (desocupados/as o no) se estructuraron alrededor de la definición de empleabilidad que los organismos de crédito, la OIT y los propios Ministerios de Trabajo y Producción de cada país impusieron en las agendas de la región, incluido nuestro país, y que en el marco de la gestión actual, su significancia vuelve a adquirir preeminencia, tal como queda plasmado en los fundamentos de la creación del programa HF. Así, la concepción de empleabilidad responsabiliza solo a los/as trabajadores/as y no al mercado de trabajo, por su destino en el escenario ocupacional, y desplaza a un segundo plano la idea de que la educación/ formación por sí misma no genera empleo ni revierte la situación de pobreza o exclusión. Esta perspectiva no hace más que traer al presente las Teorías de Capital Humano “que en términos de Shultz, planteaba que la inversión en capital humano no solo incrementa la productividad individual, sino que al hacerlo también sienta la base técnica del tipo de fuerza necesaria para un rápido crecimiento económico. Es decir, pone énfasis en la contribución de la educación como un componente central y a su vez medible del capital humano” (citado por Levy, 2012, p. 115). De modo que, si bien sugerimos cierto viraje en detrimento del trabajo cooperativo, el componente de la empleabilidad estuvo presente con distintas intensidades y matices en ambas gestiones, dada su vinculación con la teoría del capital humano, impulsada por los organismos internacionales de crédito desde los años 90.

En este sentido, profundizaremos en primer lugar sobre el perfil diferencial entre los/as titulares del AT y del EH, según la mirada de los cuadros intermedios del MDS como de las propias mujeres destinatarias de ambos programas; en segundo lugar, analizaremos el componente de terminalidad educativa —específicamente el Plan FinEs— como una propuesta flexible, que habilitó *otros* tiempos y espacios de formación significativos en términos de género; por último, desarrollaremos una serie de balances acerca de los efectos que genera en las mujeres destinatarias, el viraje de los programas sociales desde el trabajo cooperativo hacia la empleabilidad.

IVI. Perfiles y sesgos de género

Si tomamos en consideración las cifras que analizamos y comparamos en el apartado anterior respecto al perfil de los/as destinatarios/as del AT y del EH, vemos que, si bien la situación de vulnerabilidad y de violencia de género de las mujeres titulares de ambos programas coincidía (y coincide ahora dentro de HF), el AT estuvo pensando en clave masculina trabajocéntrica, mientras que el EH abrió el juego a incorporar la perspectiva de género, aparentemente, por tratarse de un programa destinado únicamente a mujeres.

A los ojos de los cuadros intermedios del MDS, la razón sobre las variaciones entre ambos programas *recae* sobre el perfil distintivo de sus titulares, desde una visión sesgada de género, sin asumir los límites y —a la vez— las potencialidades de la propia política para flexibilizar —al menos— la división sexo-genérica del trabajo:

Mi experiencia es que en el Argentina Trabaja, los destinatarios pertenecen a diferentes organizaciones sociales, políticas, barriales. Venían con una trayectoria de politización más fuerte, por decirlo de alguna manera... encontrabas perfiles con mucho liderazgo, con mucho conocimiento de la realidad barrial y comunitaria, entonces rápidamente las herramientas las tomaban y las sabían volcar (Exfuncionaria MDS, 2009-2015).

Es decir que, pese a que el AT es un programa compuesto por un porcentaje considerablemente alto de mujeres, los cuadros intermedios de técnicos/as y funcionarios/as refieren a un titular “idealmente masculino”, que como en el resto de otras políticas deja —al menos a nivel discursivo— en un rol secundario a las mujeres titulares, a pesar de su número (Rodríguez

Gustá, 2014). Sin embargo, más allá de su invisibilización a pesar de su preeminencia numérica, el papel de las mujeres del AT ha sido fundamental para el sostenimiento del programa, así como para su resignificación en términos propios.

Mientras que a la hora de referirse al perfil de las titulares del EH, remarca que:

“Dadas las características de las destinatarias, también tuvimos que ir un poco para atrás con la formación, porque las mujeres la mayoría no tenían la primaria terminada, la mayoría no venía con la misma trayectoria laboral, ni trayectoria política, hablo política de participación, o sea, eran mujeres muy intrahogar, muy metidas en su problemática de violencia, con todo lo que eso conlleva: no poder manifestarse a través de la palabra, con el cuerpo totalmente para adentro, muy para adentro en todo sentido. Entonces ahí se tuvo que formar todo otro dispositivo totalmente diferente al del PRIST... muy muy cuidado, muy despacito y, por otro lado, te implicaba una responsabilidad enorme, porque eran muy permeables en algún sentido” (Ex-funcionaria MDS, 2009-2015).

Se trata de una lógica diferencial de género entre uno y otro programa, sostenida y reproducida tanto en los discursos de los cuadros intermedios como en las destinatarias de ambos programas, que recrea la división sexo-genérica del trabajo entre un programa abocado principalmente al trabajo y otro orientado a la formación y a la “contención”. Veamos el siguiente intercambio entre titulares, tanto del AT como del EH, en San Fernando:

– *Yo creo que el “Ellas Hacen” está hecho para las mujeres... En cambio nosotros directamente a trabajar. A trabajar, a palear* (Daniela, ex titular AT, Tigre).

– *Éramos todos obreros. En cambio las del “Ellas Hacen”... Las contienen mucho. Era un programa, cómo se decía, de contención. A mí me decían si no me quería pasar para el “Ellas Hacen” y yo me quedé donde estaba.* (Romina, ex titular AT, Tigre).

De acuerdo con las propias titulares, ambos programas operaban bajo lógicas de género diferentes, las cuales eran vivenciadas por ellas mismas con cierto malestar, producto –entre otras cosas– de las oportunidades no sólo diferenciales, sino también desiguales, ofrecidas por uno u otro programa.

IV.II. *Tiempos y espacios en clave de género*

El componente de terminalidad educativa, más allá de su carácter optativo / obligatorio, abrió una serie de posibilidades en clave de tiempos y espacios, que resultaron formativas, incluso en términos de género. Así, el Plan FinEs, específicamente, representó un cambio en relación a otras propuestas de terminalidad educativa de personas jóvenes y adultas, en cuanto a que habilitó *espacios de formación alternativos*, así como *otros tiempos escolares* ajustados –en cierta manera– a las necesidades de sus titulares:

Lo positivo de estar acá es que venís tres veces por semana, estás en el barrio, no tenés que viajar para otro lado, eso está bueno y no hay queja. Lo malo de cambiar es la atención cuando vas al CENS... (Risas) (Carina, ex titular EH, Tigre).

Las propuestas educativas, en especial la terminalidad educativa en el caso del EH, resultaron ser más que un requisito obligatorio, se convirtieron en momentos de encuentro, de pertenencia y de confianza mutua entre las mujeres. Así, las titulares le otorgan suma importancia a la dimensión vincular, a la relación con el/la otro/a, en el marco de dicho espacios. Se trata de espacios “propios”, fuera del ámbito de lo doméstico:

Yo estoy acá porque me gusta el lugar, así y todo, aunque salga del programa, yo voy a seguir colaborando porque acá... Es como tu segunda casa, ya es parte tuya (Carina, ex titular EH, Tigre).

En este sentido, los relatos de estudiantes titulares dan cuenta de cómo se van conformando aprendizajes cooperativos, grupalidad, respeto y valor por los saberes previos. Estas construcciones colectivas no se encuentran exentas de contradicciones y tensiones. Así, el vínculo de los sujetos con el conocimiento, con los saberes previos, así como el vínculo con los/as docentes, compañeros/as, vecinos/as, familiares cobra centralidad y se resignifica. El FinEs, de este modo, se torna un espacio de diálogo de contención, donde el grupo posee una función clave (Míguez, 2018). Las mujeres señalan también que estos espacios colectivos de formación les permiten despejarse, compartir sus experiencias, narrar sus historias y dejar la soledad.

Me gusta y te despeja, no pensás en problemas que por ahí tenés en tu casa. Yo me vengo acá y es otro mundo, llego a mi casa y quiero volver de vuelta para acá... (Risas)... (Carina, extitular EH, Tigre).

Más allá de la apropiación subjetiva y grupal que las mujeres hacen de los espacios de formación y cooperativos, recurrentemente, los equipos de gestión del programa remarcan, en las entrevistas, la grave dificultad estructural del PRIST-AT para lograr disponer de espacios físicos propios, lo cual supone una disipación considerable de tiempo y energía de gestión, a expensas de las articulaciones en territorio con las organizaciones, universidades, clubes, etc., que podían llegar a alojar al Plan FinEs. Estas dificultades producen –en términos discursivos– una “inadecuación” de estos sujetos, mayoritariamente femeninos, al espacio de lo público, donde –en ellas– la paradoja radica en *apropiarse* de lo *impropio*.

En el “Ellas Hacen” estábamos haciendo huerta, todavía seguimos. Como ahora el “Ellas Hacen” se disolvió y pasamos a ser titulares, algunas compañeras se retiraron y otras compañeras y yo decidimos continuar en el lugar donde nos prestan y estamos trabajando en la huerta. Lo hacemos individualmente, como vecinos, y también para cuidar el espacio, porque esto no va a durar toda la vida: en algún momento las cosas pienso que van a cambiar y nosotros vamos a necesitar un espacio físico, entonces tenemos que cuidar lo que nos prestaron; y al respecto del lugar del FinEs también es un lugar que nos prestaron, que lo estamos cuidando, lo estamos acondicionando a pulmón (Carina, extitular EH, Las Tunas).

De alguna manera, la oportunidad para ellas de generar y sostener estos espacios / momentos “ilícitamente propios” generaron un efecto *boom-rang*, donde el encuentro con otras mujeres de su mismo barrio, de su mismo entorno y con vivencias vitales muchas veces similares las convertía en interlocutoras, en pares, en compañeras.

...una de las cosas que siempre dicen y rescatan es que el “Ellas Hacen”, el grupo, la escuela, no solamente les dio el espacio de participación y de contención, sino de darse cuenta y poder salir: en realidad poder salir es alejarse, muchas de las mujeres pudieron romper con ese círculo e irse de la casa; no todas se fueron de la casa con una denuncia de por medio, porque insistimos, la denuncia no es el único camino, ni el mejor muchas veces (Profesional técnica MDS, 2009-2018).

Sin embargo, desde el diseño del programa, no se previó este “efecto rebote”, especialmente en relación a la problemática de la violencia de género, lo cual acentuaba la brecha entre las altas *expectativas* de las titulares y las *frustraciones* de los equipos, ante la falta de itinerarios institucionales

aceitados para acompañar, especialmente, estos casos. Más aún, no se pudo anticipar ni diseñar una red de contención y de protección institucional por parte del programa, frente al encarnizamiento de la violencia contra las mujeres, que suponía su incorporación al programa EH por parte de sus parejas agresoras (Voria, en prensa).

Además porque, rápidamente, se vio que esos mínimos espacios, aunque fueran dos veces por semana, de reunirse y de generar apoyos eran tan importantes para sacar el tema del aislamiento en las mujeres que sufrían violencia que esto se comió o se llevó la energía del programa inicialmente, porque ahí también empezó a pasar que la mujer llegaba y el tipo te golpeaba la puerta queriendo escuchar la capacitación, la esperaba afuera, la mujer se venía con los bolsos al FinEs y decía “me voy de mi casa (Profesional técnica MDS).

En este punto, cabe advertir, que procesos de autonomización de las mujeres como estos puede incidir *sobre* la salida de las situaciones de violencia y, a la vez, puede ser un factor de *recrudescimiento* de este (Rodríguez Enríquez, 2011; Gherardi, Martelotte y Pautassi, 2016; Vicente y Voria, 2016; Arcidiácono y Bermúdez, 2018b). En este sentido, los momentos de mayor riesgo para las mujeres en situación de violencia de género suelen ser, justamente, aquellos que generan movimientos y cambios orientados hacia procesos de salida y reafirmación de su autonomía –como el establecimiento de una denuncia y/o de medidas de protección, la comunicación al agresor de su decisión de separarse (Fernández Teruelo, 2013), el conseguir un empleo e, incluso, en nuestro caso, la incorporación / participación en alguno de los programas estudiados (Voria, 2019). En resumen, la evidencia refuerza la responsabilidad del Estado de acompañar, proteger y fortalecer a las mujeres en dichos procesos de desvictimización (Velázquez, 2003).

Todo esto no significa que las propias titulares no hayan activado a nivel informal / comunitario, eficazmente sus recursos para generar ellas mismas una red de protección barrial, que muchas veces resultaba, desde la percepción de las propias mujeres, más eficaz y sobre todo más cercana que los recursos institucionales disponibles.

... en realidad la contención, la que más fuerte funciona, es la contención del grupo: al inicio pasaba en las reuniones y en los talleres del “Ellas Hacen” que se acercaba alguien, algún familiar o pareja, porque la verdad que las parejas no dejaban ir a las reuniones: boicoteaban y hasta muchas veces hubo situaciones que se presentaban en forma vio-

lenta para que no se dieran los espacios de encuentro (Profesional técnica MDS).

Vale advertir sobre las implicancias de género, a partir de la actual gestión, del cierre de las comisiones “puras”²⁹, en tanto que permitían a las titulares generar un espacio de socialización y de empatía para hablar y ser escuchadas sobre las situaciones de violencia que sufrían. Bajo la actual gestión, se da paso a la consolidación de comisiones mixtas, integradas por titulares hombres y mujeres, provenientes de distintos programas (y/o por estudiantes que no forman parte de programas sociales), lo cual atenta contra los lazos de confianza, cercanía y empatía necesarios para garantizar una escucha activa, en relación a la problemática de la violencia de género que atraviesan gran parte de las titulares, tanto de la línea ex AT como EH.

El género tiene que impactar en todos los géneros, por eso no es necesario que existan las comisiones puras de mujeres (Exfuncionaria MDS, actual gestión, 2016-2018).

En contraposición con dicha visión, acordamos con Arcidiácono y Bermúdez (2018) cuando remarcan que “la literatura especializada en cooperativismo y género advierte las ventajas de las organizaciones integradas exclusivamente por mujeres, como un paso inicial hacia el fortalecimiento tanto de la autoestima y de la autonomía, como del aprendizaje de saberes básicos, para su posterior socialización en ámbitos mixtos, y destaca el rol de las comisiones de igualdad de género al interior de las cooperativas” (p.7).

En lo que refiere a la cuestión de las altas responsabilidades de cuidado que recaen unilateralmente sobre las titulares, la única “consideración” por parte, por ejemplo del programa EH, ha sido que “las actividades propuestas a las titulares, en el marco del programa, se llevan adelante en las franjas horarias en las que las hijas e hijos de ellas asisten a la escuela en sus distintos niveles y centros de desarrollo infantil. Dichas actividades ofrecen flexibilidad en cuanto a los turnos (mañana, tarde y, en algunos casos, vespertinos) para que las titulares puedan acomodar sus horarios de cursada a los de sus hijos” (MDS, 2017). De todos modos, dicha “consi-

²⁹ Las comisiones puras hacen referencia a comisiones del Plan FinEs 2, integradas –únicamente– por titulares de programas sociales. En este caso, compuestas por mujeres pertenecientes al programa Ellas Hacen.

deración” refuerza y reproduce la carga de cuidado unilateralmente sobre las titulares, lo cual atenta contra cualquier atisbo de, al menos, flexibilizar la división sexual del trabajo, a partir de la intervención estatal (Voria, 2019).

Ahí había un horario de mañana o de tarde: si vos faltabas a la tarde podías ir a la mañana. Te daban esa oportunidad, porque como había gente de la fábrica y ellos tenían turnos rotativos, les permitían hacer eso y, entonces, si a nosotros nos pasaba de un día no poder ir... Yo siempre fui igual a la tarde, por los horarios de colegio de la nena. Siempre acomodaba mis horarios por ella (Susana, extitular AT, San Fernando).

Si bien diversos estudios demuestran que, frente a la falta de servicios estatales universales y gratuitos de cuidado y ante la imposibilidad de contratar servicios de cuidado en el mercado, las mujeres de sectores vulnerables suelen poner en juego diferentes alternativas a nivel comunitario para cubrir dichas demandas (Pautassi y Zibecchi, 2010; Zibecchi, 2015), tanto el AT como el EH no previeron –entre sus componentes– un dispositivo institucional de cuidado de sus hijos/as, que potencie la posibilidad de sus titulares de acceder a la capacitación y a la participación en el mercado laboral en condiciones dignas y equitativas (Voria, 2019). En este sentido, “la centralidad que el cuidado tiene en la reproducción de las condiciones de la vida humana apunta a la necesidad del Estado (...) de asumir un compromiso radical con la formación de nuevas prácticas sociales de cuidado y la creación de condiciones para la superación de la división sexual del trabajo. Mientras que este no sea el horizonte de acción del Estado, su acción seguirá comprometida con la reproducción de las desigualdades, en lugar de enfrentarse a ellas” (Mazzini Marcondes y otros, 2015, p.44, traducción propia).

Lo que yo te puedo decir, personalmente, es que yo he estado en el período que están estudiando en muchas reuniones donde esto se discutía. Yo creo que nunca se le encontró la vuelta: hubo conversaciones con los centros de desarrollo infantil de la SENAF, o del propio Ministerio, con organizaciones locales; hubo planteos fuertes de trabajadores del programa diciendo “esto lo tenemos que cubrir de alguna manera, no podemos sostener la exigencia...”. La exigencia se solía ablandar, pero la propuesta era poder generar algún sostén y no ablandar la exigencia diciendo: “bueno, no vengas”. No: que pueda venir. ¿Cómo garantizas...? Pensando que, además, había alguna cosa interesante en esa ac-

cesibilidad. Pero nunca se pudo resolver. Yo creo que sí, que es un gran obstáculo, creo que muchos de los que laburamos en el Ministerio lo veíamos como un obstáculo real en el cotidiano, justamente por el perfil de mujeres del Ellas” (Técnica profesional MDS).

Es interesante advertir que, en el marco de las disquisiciones e intercambios entre las propias titulares del AT y del EH en el desarrollo de los grupos focales, la cuestión del cuidado –llamativamente– emerge entre ellas con un peso diferencial en uno y otro programa:

En “Argentina Trabaja” hay hombres y mujeres y yo veo que vienen las chicas con su bebé, ponen una mantita, están los chicos ahí y se ayudan entre todas. Y digo “Guau, tienen ganas de trabajar”. Y de mis compañeras del “Ellas” siempre el tema es que no tienen con quién dejar a los chicos, que les duele la pierna... No ponían esa responsabilidad de salir adelante. Se presentaban un montón de proyectos y yo las veía como conformistas (Carina, extitular EH, Tigre).

...había muchas mamás también en el Argentina Trabaja que tienen chicos, se tenían que arreglar como pudieran. En ese sentido son todos iguales, porque hay muchas mujeres en Argentina Trabaja (Susana, extitular AT, San Fernando).

Lo mismo pudimos constatar a nivel de las entrevistas a técnicos/as y funcionarios/as, donde la cuestión del cuidado solo irrumpió como problemática en el marco de la implementación del EH, y no antes. A su vez, esta misma lógica estuvo impregnada a nivel académico, donde la mayoría de los estudios relativos al componente de cuidado están dedicados al EH. De manera que resulta clave profundizar sobre el análisis comparado entre ambos programas en clave de género.

IV.III. Balances de género en torno a la terminalidad educativa y la empleabilidad

Sí, sí, ya no somos más cooperativa: ahora somos Hacemos Futuro y cada cual pelea por su nidito (Zulma, extitular AT, San Fernando).

Según vimos, el PRIST-AT se enmarcó dentro de una serie de programas sociales de la cartera del MDS pensados en clave trabajocéntrica, tanto por las condicionalidades como por las exigencias impuestas a las personas titulares, que –de algún modo– buscaban recuperar lo que los propios

cuadros intermedios del MDS denominan la “cultura del trabajo”³⁰, en una población tanto de hombres y mujeres débilmente vinculados al mercado de trabajo formal y, así, a la “liturgia” que el empleo supone en términos de exigencias de horario, presencia, destrezas, etc.

Lo que se buscaba era que en ese período, ellos vayan volviendo al mecanismo de laburo, al hábito. Que estén en grupo y que tengan su tiempo pago puesto al servicio de un trabajo. Mientras se iban identificando cuáles eran las capacidades a estimular. Y en simultáneo tenían formación en cooperativismo en grupo, en equipos de trabajo, en planificación (Exfuncionaria MDS, anterior gestión).

De este modo, las entrevistas a los cuadros intermedios del MDS dan cuenta de toda una “artillería” puesta al servicio de recuperar la ética del trabajo en clave masculina, más allá que gran parte de sus destinatarias eran mujeres:

Los compañeros no vienen del mundo del trabajo, vienen del mundo de lo popular y de la franja del rebusque, digamos. Una cosa es trabajadores que se encontraban en un momento donde el patrón no estaba y se asume un desafío que no es fácil, ¿eh? De llevar adelante la producción en cesión y compañeros que vienen de 2 generaciones de no ver en su propia familia una estructura organizativa del trabajo y digo organizar la vida a través del trabajo es desde “¿A qué hora me levanto? ¿A qué hora entro? las relaciones sociales que establezco, el sindicato, el club de la empresa”. Todo eso que, tal vez, a un sector de la población asalariada nos ordena..., hay sectores populares que giran alrededor de otras cosas: ni mejores ni peores, pero son otras formas sociales (Exfuncionario MDS, 2009-2018).

En consecuencia, el PRIST-AT colocó el componente de trabajo como un eje central, más allá del componente formativo, lo cual resultó un gran “parteaguas” en relación al EH, con importantes consecuencias distintivas en términos de género para las titulares de cada uno de ellos. Es decir que, si bien las mujeres eran más de la mitad de las titulares del PRIST-AT, la lógica con la que fueron diseñados y puestos en marcha ambos programas tuvo implicancias distintas en términos de género, más allá de que no hayan sido advertidas inicialmente.

³⁰ Recordemos que la Resolución 592/16 del MDS, durante la actual gestión, refuerza la “cultura del trabajo” con miras a incrementar la empleabilidad y su inclusión social (ver nota al final viii).

Tal como mencionamos anteriormente, si bien dentro del AT la finalización de los estudios era promovida, no constituía un requisito obligatorio, dado que la prioridad estaba vinculada al trabajo más que a la formación. Dicho desequilibrio entre los componentes del trabajo cooperativo y la terminalidad educativa para el AT tiene importantes implicancias en términos de género, sobre todo si lo analizamos en clave comparada con el EH.

En este sentido y frente a las dificultades con las que se toparon los/as titulares para completar sus estudios, el programa brindó como alternativa la oportunidad que fueran familiares y allegados de los/as titulares quienes completaran sus estudios, lo que reafirma el carácter secundario que tenía la terminalidad educativa para el programa:

[El FinEs] como obligatorio arranca con el “Ellas Hacen”. Ahí me parece que fue un acierto meterlo como obligatoriedad. Lo que pasó en el “Argentina Trabaja” es que no se metió como obligatoriedad, entonces la gente tenía la opción de hacerlo optativamente, a contraturno, lo cual ya es una dificultad en sí misma, y les diría que al principio tuvo más repercusión en las familias de los titulares del programa que en los propios titulares. Las familias iban (esposos, esposas, hijos grandes, tíos, primos, vecinos), que entraban por ellos, pero no ellos mismos. En general empezó a pasar eso: había un montón de gente pero cuando vos preguntabas quiénes eran titulares, te daba re bajo el número (Exfuncionaria MDS, actual gestión).

A partir del EH, entonces, la terminalidad educativa adquiere carácter obligatorio y, con ello, ocupa un lugar central en el desarrollo de dicho programa:

[Se refiere al EH] el FinEs era la prioridad número uno... Lo único que era obligatorio era el FinEs, que cumplan eso. Y lo otro, en la medida que podían, pero no impactaba en el presentismo si cursaban FinEs. Ahora si no cursaban FinEs porque tenían la secundaria hecha, sí (Exfuncionaria MDS, 2009-2015).

Esta diferencia de criterios, respecto al peso relativo entre la terminalidad educativa y el trabajo cooperativo entre uno y otro programa, tuvo –evidentemente– consecuencias importantes en términos de género. El EH, a diferencia del AT, resultó ser –básicamente– un programa de formación, en tanto que fue recién con el lanzamiento del EH que se crea la Dirección de Formación de Cooperativas Protegidas, dentro de la Subsecretaría

de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo, para pasar, a inicios de la gestión actual –previo a la creación del programa Hacemos Futuro–, a ubicarse dentro de la Coordinación de Desarrollo de Habilidades Socioemocionales, perteneciente a la Dirección de Formación para los Actores de la Economía Popular, en el marco de la Secretaría de Economía Social. De este modo, el componente formativo adquiere, en el marco del EH, una relevancia tal que excede –significativamente– la que venía teniendo en el AT. La paradoja del EH es que nunca salió de las fronteras de la Dirección de Formación, tanto en términos de organigrama como de proyección hacia el mundo del trabajo:

El tema es que el ELLAS quedó todo metido en el área de formación al estar propiamente en el área de formación, entonces si vos tocás el ELLAS, no lo vas a tocar por ningún otra área. El ELLAS no llegamos a la etapa de laburo (Exfuncionaria MDS, 2009-2015).

En el marco de la actual gestión y ante la pregunta sobre qué motivó la universalización de la obligatoriedad educativa en el marco del programa HF, una exfuncionaria del MDS sostuvo:

... por un lado la experiencia del EH, retomar esa experiencia. Por otro, que cualquier programa de empleabilidad necesita de la secundaria como requisito básico. Otra razón es que el 78 por ciento de un total de 250 mil son mujeres. Todo va en pos de este objetivo, generar condiciones para la empleabilidad... Pasamos del empleo a la empleabilidad... La empleabilidad está dada por orientar la capacitación hacia el mercado de trabajo y así a la reinserción para garantizar la empleabilidad” (Exfuncionaria MDS, actual gestión 2016-2018).

Si bien la terminalidad educativa logra cierta legitimidad entre los cuadros intermedios entrevistados, incluso a partir de la universalización de su carácter obligatorio, el viraje del trabajo cooperativo a la empleabilidad es un punto de inflexión de carácter político e ideológico que repercute en las distintas percepciones y valoraciones de técnicos/as y funcionarios/as:

... no es el camino del trabajo: es el camino de la empleabilidad, que es muy diferente. La empleabilidad no organiza, el trabajo sí organiza la vida social; la empleabilidad está ahí, falta una vuelta de tuerca (Exfuncionario MDS, 2009-2015).

V. A modo de conclusiones

“me resulta a nivel sentimental estar como en una postura a la que siempre condené. Para mí no era digno que nos llamaran «planeros/as», por esta cuestión que hacemos algo (...) Yo quiero ganarme la plata, porque me la gané, y hoy por hoy digo (...) ¿me la quieren regalar? Estoy harta (Norma, extitular AT, San Fernando).

A lo largo de este artículo, hemos planteado un recorrido por las políticas sociales del MDS, en el marco de los virajes de gestión en torno al ex PRIST-AT (2009-2018) y al Hacemos Futuro (2018 en adelante), tomando como puntos de análisis dos componentes que, a lo largo de los años, han cobrado centralidad y han generado controversias en los programas sociales: la terminalidad educativa y la empleabilidad. Más aún si los pensamos en clave de género.


Los resultados que hemos –provisoriamente– alcanzado dejan planteados una serie de interrogantes en términos de género, relativos al peso diferencial que adquieren –tanto entre uno y otro programa (AT-EH), como entre una gestión y otra del MDS: los componentes de terminalidad educativa y empleabilidad, en términos de reconocimiento social, responsabilidades de cuidado e integridad en relación a la problemática de la violencia de género.

Mientras que, en el caso del ex AT, el trabajo con inclusión social a través de cooperativas tuvo mayor protagonismo que la terminalidad educativa en el caso del ex EH, el componente de trabajo cooperativo no logró consolidarse y, en cambio, tuvo gran preeminencia la terminalidad educativa, a través del Plan FinEs, dada por su carácter obligatorio.

Luego, en el marco de los virajes de gestión, fue produciendo una serie de desplazamientos que, con la creación del programa HF, desajustaron la ecuación respecto al peso relativo que asume cada uno de estos componentes. A partir de la puesta en marcha del HF, se torna obligatorio el componente educativo para el universo de titulares, provenientes tanto del ex AT, EH y Desde el Barrio, y se produce un giro normativo y discursivo hacia la empleabilidad en desmedro del trabajo cooperativo. Todo esto impacta fuertemente tanto sobre la subjetividad de las titulares (expresado por ellas mismas a través de emociones vinculadas a la soledad, al abandono, la impotencia, etc.), como sobre sus mecanismos de socialización, especialmente a partir de la desarticulación de los espacios cooperativos y formativos (como el caso del Plan FinEs) que resultaban instancias nove-

dosas en términos de género, en tanto fortalecían la autonomía y el reconocimiento mutuo. Es decir que, pese a la sobrecarga de exigencias y condicionales impuestas por el AT y EH, como la AUH, y pese a que dichos programas no contemplaron al cuidado de manera institucional, los espacios cooperativos por fuera de lo doméstico, estructuraban y les otorgaban nuevos sentidos a su cotidianidad.

En consecuencia, las modificaciones que propone el HF sobre estos componentes resultan regresivas en términos de género, en tanto persiste la falta de institucionalización en relación al cuidado y, además, atentan contra los mecanismos incipientes que las propias mujeres habían logrado consolidar para hacer frente al asedio de la violencia de género y a los obstáculos institucionales.

En conclusión, la titularidad a programas sociales —en tanto que “víctimas” de la pobreza, de la desigualdad, de la violencia estructural y de género— inviste, colectivamente, a las mujeres de la posibilidad de apelar al reconocimiento por parte de los “otros” (vecinos/as, barrio, funcionario/as público/as, etc.), y les devuelve una mirada de sí mismas fortalecida y reconstituida, en la medida que puedan ser garantizados los espacios y mecanismos de socialización / formación / trabajo por fuera de lo doméstico. 

Bibliografía

- ARCIDIÁCONO, P.(2017). Arreglos institucionales y márgenes de acción de las burocracias en la “seguridad social no contributiva”. Un recorrido por la Asignación Universal por Hijo. Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (comp.). *La trama de las políticas sociales: Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- ARCIDIÁCONO, P; BERMÚDEZ, A. (2018). Cooperativismo, programas sociales y provisión de cuidado Un recorrido por la experiencia del “Ellas Hacen”. *Revista Idelcoop*, N° 226, pp. 69- 94.
- . (2018b). “Ellas hacen”. Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina”. *Revista Estudios Feministas*, Vol. 26 (N° 2), pp. 1-16.
- . (2018c). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Revista Ciudadanías*. N° 2, 1er semestre.
- BAXTER, J. (2003). *Positioning gender in discourse: A feminist methodology*. Basings-
toke: Palgrave Macmillan.
- BORDERÍAS, C. y CARRASCO, C. (1994). Las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas. BORDERÍAS, C. CARRASCO, C. y ALEMANY, C.

- (comp.) *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona: ICARIA-FUHEM.
- CALVI, G. y ZIBECCHI, C. (2006). ¿El epitafio del plan jefes de hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del plan familias. *Laboratorio*, Vol. 8, Nº 19, pp. 21-28.
- CASTRONOVO (2013). *Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre*. Eudeba: Ciudad de Buenos Aires.
- CECEÑA, A. (2008). El posneoliberalismo y sus bifurcaciones. *Observatorio Latinoamericano de Geopolítica*. Recuperado de: <<http://www.geopolitica.ws/media/uploads/Posneoliberalismo.pdf>>.
- DURÁN, M. Á. (2012). *El trabajo no remunerado en la economía global*, Madrid, Fundación BBVA.
- FELDFEBER, M. y GLUZ, N. (2011). Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de "nuevo signo. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun. Disponible em <<http://www.cedes.unicamp.br>>
- FERNÁNDEZ TERUELO, J. (2013). Riesgo de feminicidio de género en situaciones de ruptura de la relación de pareja. *Revista Estudios penales y criminológicos*, Nº 33, pp. 149-173.
- FINNEGAN, F. y BRUNETTO, C. (2015). Contexto, gobierno y actores sociales en la producción de la política de Educación de Jóvenes y Adultos: el Plan FinEs Secundaria. *Prácticas pedagógicas y políticas educativas: investigaciones en el territorio bonaerense*. Buenos Aires, Argentina: UNIPE.
- FINNEGAN, F. y BRUNETTO, C. (2014). Acá hay un trabajo político: Actores y relaciones en la producción del Plan FinEs 2 Secundaria en la Provincia de Buenos Aires. *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina.
- GHERARDI, N.; MARTELOTTE, L. y PAUTASSI, L. (2016). Ellas Hacen y (también) cuidan. Análisis del programa Ellas Hacen de Argentina desde la perspectiva del derecho al cuidado. *VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo*. CABA: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- LEVY, E. (2012). Desafíos políticos de la Educación de Jóvenes y Adultos: articulaciones posibles con la formación de trabajadores en Educación de Jóvenes y Adultos. Políticas, instituciones y prácticas. Buenos Aires: Aique Educación,.
- LOZANO, P. y KURLAT, S. (2014). Plan FINES 2S: Contribuciones y limitaciones al logro de la inclusión en el nivel secundario de jóvenes y adultos. *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina.
- MAZZINI MARCONDES, M. y OTROS (2015). Olhares de gênero sobre a Política de Creches no Brasil: Mudanças e permanências das práticas sociais de cuidado. *Relatório de Pesquisa*. Sao Paulo: SOS Corpo, febrero.
- MÍGUEZ, M. E. (2018). Experiencias de formación: sujetos, narrativas y territorios: Un estudio en caso, el Plan FinEs 2 en la Provincia de Buenos Aires. Tesis de Maestría. UBA.
- PAUTASSI, L. y ZIBECCHI, C. (2010). *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel*

- de las organizaciones sociales y comunitarias*, Serie Políticas Sociales 159. Santiago de Chile: CEPAL.
- PAUTASSI, L.; ARCIDÍACONO, P. y STRASCHNOY, M. (2014). Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50, septiembre, pp. 61-75 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador
- PAUTASSI, L. (2015). Los derechos en las políticas sociales Desafíos teóricos y opciones estratégicas. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 5 - N° 10.
- . (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo N° 87*, Santiago de Chile, CEPAL, octubre 2007.
- PERELMITER, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- . Encuentros burocráticos, autoridad estatal y política social: hacia una micropolítica del Estado central. ARCIDÍACONO, P. y ZIBECCHI, C. (comp.). *Políticas sociales: Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- RICO, M. N. y SEGOVIA, O. (2017). *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*. Libros de la CEPAL N 150, Santiago de Chile, CEPAL.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? *Serie Mujer y Desarrollo* 109. Santiago de Chile: CEPAL.
- . (2012), La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?, *Revista CEPAL, N° 106* (LC/G. 2518-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. (2014). Una misma política social, tres efectos de género disímiles: la implementación local de un programa de transferencia condicionada en la Argentina. *Revista Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo - Estudios culturales - Narrativas sociológicas y literarias*, N° 22, Verano, Santiago del Estero, Argentina.
- SADER, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: CTA- CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/su-bida/clacso/coediciones/20100824012031/sader.pdf>.
- SALVIA, A. (2011). De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. BARBA SOLANO, C. y COHEN, N. (coords.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 107-135.
- TORNS, T. (2007): El tiempo de trabajo y las relaciones de género: las dificultades de un cambio ineludible. *Trabajo, género y tiempo* (Dir. Prieto, C.). Editorial Complutense. Madrid,
- . (2008). El trabajo y el cuidado: cuestiones metodológicas desde la perspectiva de género. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. n° 15.
- VELÁZQUEZ, S. (2003). *Violencias Cotidianas, Violencia de Género*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- VICENTE, A. y VORIA, M. A. (2016). ¿Protegidas o desprotegidas? La integridad de las mujeres en relación a las medidas de protección urgentes establecidas por la

- Ley 26485 en Argentina”. En número monográfico “*Beijing+20 y la igualdad de género*” de la *Revista Studia Politicae*. Universidad Católica de Córdoba, pp. 65-93.
- VOMMARO, G. (2016). Unir a los argentinos: el proyecto de “país normal” de la nueva centroderecha en Argentina. *Revista Nueva Sociedad*, N° 261, enero-febrero.
- VORIA, M. A. (2019). Paradojas del Programa Ellas Hacen en torno a la violencia de género y la cuestión del cuidado. PAUTASSI, L. (directora). *La agenda emergente de las políticas sociales: Movilidad urbana, cuidado y violencia de género*. Buenos Aires: Editorial Biblos (en prensa).
- . (en prensa). Las políticas públicas frente al dilema de la violencia de género y del cuidado: paradojas del programa Ellas Hacen en Argentina. *Revista La Ventana* N° 50 (julio-diciembre 2019). Universidad de Guadalajara (artículo enviado: 13/10/2018; artículo aceptado: 15/10/2018).
- ZIBECCHI, C. (2015). Cuidado, organizaciones y territorio: relaciones en transformación y la reconfiguración del espacio comunitario. PAUTASSI, L. y GAMALLO, G. (dir.). *El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*. Buenos Aires: Biblos, pp. 273-308.

Informes

- FERRARI MANGO, C. y CAMPANA, J. (2018). Informe N°11 Del “Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?, Julio.
- MDS (2015a). Situación actualizada de las cooperativas mixtas perfil de los titulares y aspectos evaluativos Al Primer Semestre 2015. (Resultados de Actualización de Datos titulares activos 2014).
- . (2015b). Situación actualizada de titulares de la línea Ellas Hacen. Perfil de los titulares y aspectos evaluativos Al Primer Semestre 2015 (Resultados Actualización de datos de titulares activas a enero 2015).
- INFORME INVESTIGACIÓN EVALUATIVA DEL PLAN FINES 2 (2018). El presente documento fue realizado por la Universidad Pedagógica Nacional (Unipe) por encargo de la Secretaría de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación de la Nación.
- Apuntes para la discusión | julio 2018 Por el Grupo de Trabajo del Ministerio Desarrollo Social de la Fundación Germán Abdala. Estado, Políticas Públicas y Relaciones del Trabajo.

Marco normativo y fuentes

- CONGRESO NACIONAL DE ARGENTINA (14 de diciembre de 2006). Ley de Educación Nacional. [Ley 26.206 de 2006].
- CONGRESO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (27 de junio de 2007). Ley de Educación Provincial [Ley 13.688 de 2007].
- CFE, Resolución 66/08, Anexo V.

CFE, Resolución 178/16.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. Resolución N° 917/08

DGCyE, Resolución 3520/10, FinEs 2.

DGCyE, Resolución 6321/95, FinEs 2.

DGCyE, Resolución 444/12, FinEs 2.

DGCYE. Resolución 713/17, FinEs 2.

DGCyE. SSE. Disposición 99/12. Tabla de Correspondencia Plan FinEs.

DGCyE. SSE. Disposición 114/16. FinEs 2.

DGCyE. SSE. Disposición 115/16. FinEs 2.

DEA. Circular técnica 1/18 (19 de febrero de 2018)

DEA. Comunicación N° 2 del 2018 Pautas para la implementación y apertura de comisiones de Plan FinEs Trayecto Secundaria y Plan FinEs Deudores.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Resolución 3182/09. Programa “Ingreso Social con Trabajo”.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Resolución N° 2176/13. Programa “Ellas Hacen”

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Resolución 592/16. Programa “Ingreso Social con Trabajo”.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Resolución 96/18. Programa “Hacemos Futuro”

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Resolución 151/2018. Lineamientos del Programa “Hacemos Futuro”.

Decreto Presidencial N° 304/17. Programa de Inserción Laboral

Fecha de recepción: 20/12/2018

Fecha de aceptación: 25/03/2019